

国企改革：打破垄断 放宽限制

11 月,十八届三中全会审议通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)。

《决定》指出,必须毫不动摇巩固和发展公有制经济,坚持公有制主体地位,发挥国有经济主导作用,不断增强国有经济活力、控制力、影响力。必须毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展,激发非公有制经济活力和创造力。要完善产权保护制度,积极发展混合所有制经济,推动国有企业完善现代企业制度,支持非公有制经济健康发展。

完善国资监管体制机制

全会公报提出,要促进国企完善现代企业制度,增强国企活力,也是为了改善国企效率,让国企更好的发挥经济主导作用。公报提及,到 2020 年,要在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果。这些重要领域和关键环节,就包括国资改革。国有企业改革、国有资产改革是这次经济体制改革当中的一个重要部分。

按照十八届三中全会的精神,国资国企的改革工作拉开帷幕。11 月 13 日,国资委表示,将进一步完善全面深化国资国企改革的总体思路、重点领域和措施步骤,推动顶层设计和战略规划,制订好路线图、时间表,完善国资监管体制机制,促进国企转型升级、结构调整。

国资委党委书记、副主任张毅表示,要坚定改革信心,把全面深化国资国企改革引向深入。下一步要加快相关政策措施的制订和出台。注重顶层设计和整体谋划,做到统筹考虑、全面论证、科学决策、系统推进,要加强督促检查,确保各项改革措施及时出台、扎实推进。

张毅指出,要进一步推动完善国资监管体制机制,不断增强国资监管工作的针对性、有效性,同时,积极推动地方综合性立法,完善地方国资监管体制,并加大地方国有经济布局结构调整及加强县级国资监管机构建设;进一步促进国企加快转型升级和结构调整步伐,切实转变经济发



展方式,不断提升企业核心竞争力;要建立健全改革政策措施后评估制度,及时研究、分析在推进改革过程中遇到的新情况、新问题,并对相关政策加以修订和完善,确保达到改革的预期效果。

专业人士曾对国企改革进行了展望:打破中央企业垄断,放宽进入市场限制,国企逐步退出,减少国有经济在国民经济的比重;应实现政企分开,改变国有资产管理模式,因为目前国资监管的责任主体不够明确,存在国资管理的“空白点”,容易导致国有资产的流失;放宽入门门槛,创造公平的投资环境,促进民营经济发展。

短期内不会有大动作

有专家表示,国企改革并没有被三中全会视为首要任务,短期内不会有明显的改革。

社科院农村发展研究所研究院、天则经济研究所副所长冯兴元表示,公有制将继续维持主体地位,国有企业还会继续做

大做强,对于国企改革问题,他认为在短期内不会有大动作。

冯兴元指出,近年来,国企改革实际处于半停滞状态,很多国企效率低,成本高,且利润多不上缴。在最近十年,国企垄断地位越来越稳固,话语权增强,行业利润越高,发展势头迅猛。若现在进行国企改革,即使政府高层想推进 也会遇到强大的阻力。

国资委日前表示将按照三中全会统一部署,尽快出台相关改革方案。国企改革目前为止,并没有一个详细得当、清晰明了的改革路线图。虽然国企改革的具体方案和细节还未出台,短期内不会有改革动作,但国企改革专家周放生表示,“公报虽未直接指出国企改革应该怎么做,但还是留下了很大的空间。”

三中全会提出,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,是中国特色社会主义制度的重要支柱,也是社会主义市场经济体制的根基。公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经

济的重要组成部分,都是我国经济社会发展的重要基础。

周放生认为公报更加突出强调了要积极发展混合所有制,表明中央希望或者要求国有经济的体制或资本结构、产权结构积极地朝着混合所有制方面发展,意味着必须有民营资本或外资进来。

周放生表示,混合所有制其实是模糊了国企和民营企业的界限,如果竞争性行业的国有企业都能改制为混合所有制企业,国资降到 50%以下或更低,就不能叫做国有企业也不叫民营企业,除了极少的特殊行业保留国企,意味着将来国企将越来越少。这就是两种资本的融合,是未来一个阶段,我们国家企业的主要形态,如果能朝着这个方向努力,能够做到这一点,将是很大的改革,这是三中全会传递出的一个大而积极的改革空间。

将来混合所有制意味着国有资本要与民营资本融合,融合需要实力和能力,这样就反过来促进了国企改革。

户籍改革：特权与公共服务

十八届三中全会对全面深化改革做出了系统部署。城乡发展一体化是 15 项重点领域改革的重要事项之一。全会指出,城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。要加快构建新型农业经营体系,赋予农民更多财产权利,推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置,完善城镇化健康发展体制机制。

城乡一体化

全会报告提出城乡一体化的建设让户籍制度改革备受关注。户籍制度改革是城乡一体化的关键点。

我国现行的户籍管理制度主要由三部分组成:一是户口登记制度。规定城市和农村人口实行常住、暂住、出生、死亡、迁入、迁出、变更等 7 项内容的户口登记制度。二是户口迁移制度。我国户口登记制度实行在常住地登记户口的原则。公民常住地发生变化后,应将户口迁移到现住地,即进行户口迁移。三是居民身份证制度。为 16 周岁以上的公民颁发身份证,16 周岁以下的公民可自愿申领身份证。

我国独特的户籍制度诞生于计划经济时代,曾经对经济社会发展起到一定的积极作用。它有力保证了国家利用城乡价格剪刀差,积累财富,迅速建立了较为完备的工业体系。同时为政府制定国民经济和社会发展规划、劳动力合理配置等提供基础数据和资料,而且户籍制度在维护治安、打击犯罪方面也起到了巨大的作用。

然而,随着市场经济的发展,城乡交流的日益广泛,户籍制度在限制人口流动的同时也限制了经济的发展,并且进一步加剧了城乡差别,社会矛盾也日益凸出,该制度引起愈来愈广泛的争议。

不同于其他国家,我国的户籍制度并不仅仅是一个简单的登记制度,它承担着一些其他的社会功能:区分了城乡户口的差别、对人口的流动(尤其是农村到城市、小城市到大城市的人口流动)进行限制、不同的户口类别有不同的福利标准。

我国的户籍制度渐渐的阻碍了城市发展和农业现代化,不利于我国农业人口城市化顺利进行,且限制了人才的自由流动,使我国不能对人口流动进行有效的管



理等,然而人口流动是社会发展的必然结果,有利于人才交流和劳动力资源配置和社会均衡发展。快速的经济发展必然产生大量的人口流动,美国、法国、我国香港等地都是世界上人口流动量大,人员迁徙最频繁的国家 and 地区,同时也是经济高速发展之地。

在美国,每年有近 1/5 的人口在搬迁,各类技术人才和大批年轻劳动力源源不断地自由流动,这也是美国能够保持全球第一经济大国地位的重要原因;在日本,人口迁移率达 20%;法国、德国、瑞典等国家每年的人口迁移率也超过 10%,而中国至今只有 0.5-3%。

户籍制度限制人口自由流动也不利于产业结构的升级。包括产业结构在内的经济结构调整是新世纪初我国经济改革的主线,但产业结构调整客观上要求包括劳动力在内的各种要素,能够不断地从第一产业转移到第二、三产业中,以推动产业的升级。而现行的户籍管理制度却限制了劳动力的自由流动。

我国的户籍制度将公民分成三六九等,使我国居民具有不同身份,户口划分为农业户口与非农业户口、常住户口与暂住户口,不同的户口有不同的待遇。拥有城镇户籍的城镇居民获得较好的资源,在享有教育、补贴、劳保福利、社会保障,以及医疗、教育和失业保障等各方面的优厚权利和待遇,而农村户籍的农民无法获得这些好的资源。

城市户籍上捆绑了太多利益,承载了太多附加值。人们希望获得一张城市户口或者大城市户口,主要是因为户籍与每个人的切身利益紧密相连,身处大城市,如果没有一张户口,就会看病没法报销,连挂号费都比本地人高,子女上学受限,买房购车等也受限制。

改革任重道远

我国现行的户籍制度制约着我国经济社会的发展,改革的紧迫性日益凸显。

早在 1992 年,国家就成立户籍制度改革文件起草小组,并于 1993 年 6 月草拟出户籍制度改革总体方案,提出了包括“取消农业、非农业二元户口性质,统一城乡户口登记制度;实行居住地登记户口原则,以具有合法固定住所、稳定职业或生活来源等主要生活基础为基本落户条件,调整户口迁移政策”的改革目标。但由于经济社会发展水平限制,户籍改革总体进展较慢。

虽然我国户籍改革进程较缓慢,但是一直有进步。近年来,不少地方开始尝试户籍制度改革。2010 年,广东在全国先行先试,率先实施积分制入户政策,以积分形式破解户籍改革难点,引导农民工有序落户、融入城镇。2012 年底,上海对居住证进行“积分制”管理,居住证 A 证和 B 证持有者在社会保险、公共卫生、住房保障等各方面的待遇完全相同,享受和上海本地

户籍居民的同等待遇。今年 4 月,北京市提出年内将启动实施居住证制度。今年 5 月,四川省公安厅出台了《关于服务新型城镇化建设改进户籍管理工作实施意见》,全面启动新一轮户籍制度改革。在此次户籍制度改革中,将全面放宽城镇落户入户条件,除成都市和民族地区外,全面放开全省大中小城市、小城镇落户限制条件。同时,给予民族地区一定的自主权,民族地区可以根据本地经济社会发展情况,制定本地的城镇落户政策。

今年以来,户籍制度改革进程加速推进。2 月,三部委出台《关于深化收入分配制度改革的若干意见》,提出“实行全国统一的社会保障卡制度”、“全民医保体系”、“农业转移人口市民化机制”等,努力实现城镇基本公共服务常住人口全覆盖。5 月 6 日,国务院常务会议确定今年将出台居住证管理办法,分类推进户籍制度改革,完善相关公共服务及社会保障制度。

户籍制度改革是一项系统复杂的大工程,任重道远。户籍制度的背后是与之挂钩的公共服务、社会资源等,所以户籍制度改革并非给一个名义上的城市户口,改革的核心是依附在户籍上的特权和公共服务。对公民就业、教育、住房、社会保障等方面,真正做到一视同仁,不分地区、不分户口性质,才能真正打破城乡二元经济格局。户籍改革就是要改善经济结构,强化基础设施建设,缩小地区差异,城乡差异,最终实现区域经济一体化。

收入分配制度改革：做蛋糕与分蛋糕

十八届三中全会对各个重点领域提出的改革项目中少不了收入分配制度的改革,收入分配制度改革关系到广大人民群众的利益。

全会指出,紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革,改革收入分配制度,促进共同富裕,推进社会领域制度创新,推进基本公共服务均等化,加快形成科学有效的社会治理体制,确保社会既充满活力又和谐有序。

全会强调,必须加快社会事业改革,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,更好满足人民需求。要深化教育领域综合改革,健全促进就业创业体制机制,形成合理有序的收入分配格局,建立更加公平可持续的社会保障制度,深化医药卫生体制改革。

贫富差距日益扩大

近年来,我国整体经济实力在不断提升,人民生活水平在逐渐提高,有专家指出,当前我国社会收入分配还存在着一系列的问题,居民收入占 GDP 比重下降、收入差距过大,收入分配格局失衡,加快收入分配制度改革成为人民群众强烈的现实需求。

11 月,国家统计局发布报告称,2012 年城镇居民人均可支配收入 24565 元,比 1978 年增长 71 倍,年均增长 13.4%;农村居民人均纯收入 7917 元,增长 58 倍,年均增长 12.8%。

过去 35 年,我国经济保持快速增长,年均经济增长增速高达 98%,高于人均收入 24 个百分点。居民收入增速不敌 GDP,国内很多地方居民收入占 GDP 比重只有四成左右,并且继续呈现出下降趋势。居民收入占 GDP 比重下降会影响经济发展方式的转变。目前,我国经济发展主要靠投资和出口拉动,消费拉动对 GDP 的贡献率一直呈下降趋势,大部分居民收入低,面临高房价、高医疗费等,都愿意将钱存入银行,即使存入银行的钱在收缩也不愿意及时消费。

过去十年,反映贫富差距的中国居民收入基尼系数一直都在 0.4 的警戒线以上。资料显示,我国收入最高的 10%群体和收入最低的 10%群体的收入差距,从 1988 年的 7.3 倍已上升到 23 倍;社会贫富差距由改革开放初期的 4.5:1,扩大到目前的近 13:1。

国有垄断企业收入分配过高也使得收入分配格局失衡。国资委数据显示,所有国企及其上市公司的 2012 年在职工工资为 111357 元,是城镇非私营单位职工的 24 倍,城镇私营单位职工的 38 倍。国有垄断企业为代表的企业收入分配过高,挤占了过多的公共福利。

“我们国家收入分配领域存在的问题很突出,老百姓对追求合理分配格局的期盼非常强烈,收入分配改革是经济体制改革的重要组成部分,加快此方面改革是建立公平合理的收入分配制度的需要。”中国劳动学会副会长兼薪酬专业委员会会长苏海南说。

做蛋糕与分蛋糕

我国从 1978 年十一届三中全会以来就在不断的对收入分配进行改革,且在 2004 年开始启动收入分配改革调研。

今年 2 月,国务院批转了发展改革委、财政部、人力资源社会保障部制定的《关于深化收入分配制度改革的若干意见》(以下简称《意见》),对收入分配改革提出了提纲挈领的总目标,提出到 2020 年实现城乡居民人均实际收入比 2010 年翻一番,力争中低收入者收入增长更快一些,人民生活水平全面提高;收入分配差距逐步缩小;中等收入群体持续扩大,“橄榄型”分配结构逐步形成。《意见》明确要求坚持市场调节、政府调控,规范收入分配秩序,增加低收入者收入,调节过高收入。且特别强调,各有关部门要围绕重点任务,明确工作责任,抓紧研究出台配套方案和实施细则,并及时跟踪评估政策实施效果。截至目前,改革取得了一定的成效,不过实际问题还未能得到解决。

我国收入分配在不断的改革中形成具有我国特色的分配模式,其他各国收入分配制度也有各自不同的模式,我国或许可以借鉴。社会主义式,主要是在北欧的国家,最为典型是瑞典。瑞典是一个“从摇篮到墓地”的福利国家。公民享受的福利包括子女、教育和住房补贴,最低工资,男女同工同酬,医疗保险、养老保险等。合作主义式,合作主义是指政府、雇员成立的工会、雇主成立的雇主协会间关于工资和劳动条件的合作协调关系,如德国、奥地利、法国、意大利等国。自由资本主义式,以美国为典型,美国采用的所得税税率主要由联邦税与州税两部分组成,所得税制度都是随着收入水平提高其边际税率增加的累进所得税。互惠式的再分配机制,如日本的再分配政策构筑了政府与受益群体之间的互惠关系,即政府为某些社会群体提供政策优惠,受益群体为政府提供政治支持。

收入分配改革的难度是超乎想象的。十八届三中全会提出,要让发展成果更多更公平惠及全体民众,就不仅要致力于“做蛋糕”,更要致力于“分蛋糕”,必须进行坚决的改革,打破利益壁垒,实现收入分配公平,使之更多向普通和基层倾斜,以扭转收入分配失衡。

(本版撰文/张翔)